

Tema 3

Proyecto piloto 9x18, una alternativa a la expansión de Santiago

María José Castillo y equipo 9x18

p. 217 / 234

Proyecto piloto 9x18, una alternativa a la expansión de Santiago¹

María José Castillo² y equipo 9x18³

1)

Un avance de este trabajo fue publicado en la Revista Informes de la Construcción, Madrid (Castillo, 2004).

2)

Arquitecta, profesora Universidad Andrés Bello, Laboratorio de Vivienda.

3)

Pontificia Universidad Católica de Chile: María José Castillo, Gonzalo Arteaga, Ximena Villegas, Catalina Justiniano, arquitectos; Andrés Iacobelli, Programa Políticas Públicas. Fundación Rodelillo: Macarena Currín, Sandra Birkner, Ximena Gallardo, asistentes sociales; Patricio Browne, arquitecto; Pablo Sepúlveda, Nicolás Fernández, abogados. Estudio Jurídico: Carola, Díez, Pérez-Cotapos y Cía. Ltda.: José Luis Fuenzalida, Pabla Gainza, abogados. Rodrigo Mujica, ingeniero estructural. Constructora Brotec S.A.: Pedro Pablo Browne, ingeniero. Taller 9X18: Diego Aguiló, Gonzalo Arteaga, María José Castillo, Rodrigo Pedraza, Rodrigo Tapia, Francisco Vergara, Ximena Villegas, arquitectos, Francisco Sabatini, sociólogo.

4)

Expresión popular que describe una situación de carencia de vivienda propia. Se entiende por allegado(s) a la persona, o núcleo familiar con o sin hijos, que vive en parte del sitio o en la casa de algún miembro de su familia extensa o de amigos.

5)

En el comunicado de Política Habitacional de la Presidenta Bachelet del 18 de julio de 2006 se da cuenta de una producción de 1.922.000 en los últimos 16 años.

La Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica, en conjunto con la Fundación Rodelillo, apoyan una línea de trabajo tendiente a desarrollar proyectos de mayor integración social al interior de los barrios pericentrales de Santiago, con viviendas de mayor tamaño, e incorporando a las familias en el proceso de construcción.

El proyecto piloto 9x18 es la validación práctica de años de experiencia académica en el tema. La estrategia consiste en la construcción de una nueva vivienda para los allegados en los lotes donde habitan precariamente, sin necesidad de adquirir un terreno nuevo en la periferia. Esto permite destinar el monto total del subsidio a la vivienda aprovechando las infraestructuras existentes, y mantener a la población en su comuna de origen fortaleciendo las redes sociales.

Nueva política habitacional chilena

La política habitacional chilena cuenta con un sistema financiero estable y exitoso de acceso a la vivienda, con una gran participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas. Esto ha contribuido a disminuir a la mitad el déficit habitacional con una producción anual de 120.125 viviendas sociales en el país en los últimos 16 años⁵.

Sin embargo, se han presentado los siguientes problemas: el parque habitacional construido en las últimas décadas no ha beneficiado a los más pobres; la morosidad en el pago de los créditos es de aproximadamente 50%; y los habitantes, generalmente de conjuntos de gran escala, no cuentan con

apoyo para el desarrollo de la vida en comunidad ni para la superación de sus condiciones de pobreza.

Debido a los problemas detectados, surgió la necesidad de ajustar la política habitacional. La nueva política habitacional del año 2002, y en especial el programa “Fondo Solidario de Vivienda”, promueve la construcción de conjuntos de menor tamaño, exige que los proyectos consideren un plan de acompañamiento social y no contempla crédito hipotecario. Asimismo, propone que los beneficiarios participen en el proceso de construcción de su vivienda al entregar un núcleo inicial que los mismos habitantes se encargan de ampliar.

El programa mencionado se dirige a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, y su finalidad es la construcción de una vivienda de 30 m² iniciales, ampliable a un mínimo de 50 m² totales. El monto del subsidio es de 280 UF⁶ (US\$ 9.700), el aporte mínimo del beneficiario es de 10 UF (US\$ 346) y se admite el aporte de terceros. Los postulantes deben organizarse en grupos de 10 familias como mínimo y deben asesorarse por una Entidad Organizadora⁷ (Municipios, Fundaciones, Cooperativas, Consultoras).

La nueva política habitacional del año 2002, en especial el Fondo Solidario de Vivienda, representa una oportunidad para impulsar proyectos innovadores. En efecto, este programa fomenta la renovación, densificación y rehabilitación en áreas urbanas, así como la exploración de nuevos tipos de vivienda.

El proyecto piloto que presentamos a continuación se inscribe en los lineamientos de este programa, vigentes en 2003.

Sin embargo, en julio de 2006 el gobierno de la presidenta Bachelet anunció nuevos ajustes. Teniendo como ejes principales el mejoramiento de la calidad y la integración social⁸, el énfasis de la nueva política está en aumentar la superficie construida y promover la densificación predial, entre otras medidas.

Por lo tanto, la política habitacional se enfrenta a dos desafíos complementarios a la disminución del déficit. En primer lugar, garantizar la calidad de las viviendas, y en segundo lugar, promover la integración social. Para garantizar una mejor calidad, el programa “Fondo Solidario de Vivienda” aumenta la superficie mínima exigida a 38 m² y

6)

UF = Unidad de Fomento: unidad monetaria ajustada diariamente por la tasa estimada de inflación. Cada UF equivale a US\$ 34,64 en diciembre de 2006. Con posterioridad al Proyecto 9x18, el monto del subsidio aumentó a 320 UF para proyectos en zonas urbanas catalogados de “especiales”.

7)

Hoy EGIS, Entidad de Gestión Inmobiliaria Social.

8)

“Para el desarrollo del país y el progreso de la calidad de vida de los chilenos necesitamos políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad” (Programa de Gobierno Presidenta Michelle Bachelet).

la superficie ampliable a 55 m², y eleva el monto del subsidio a 370 UF (US\$ 12.818) para las zonas urbanas. En cuanto a facilitar la integración social, se crea un subsidio a la localización. Estos ajustes en la política habitacional inciden directamente en la viabilidad y replicabilidad del proyecto, tal como veremos más adelante.

Poblaciones 9x18, el fenómeno de los allegados y la escasez de suelo urbano

En los últimos años Santiago ha sufrido una expansión desmedida. De 49.347 hectáreas de superficie en 1991, ha pasado a tener 61.396 hectáreas en el año 2000. El consumo anual de suelo de 1.339 hectáreas promedio en Santiago es muy superior al de las décadas precedentes (Ducci y González, 2006). Esto sin contar que la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago de noviembre de 2003 agrega 90.000 hectáreas para el desarrollo urbano en el área metropolitana.

En primer lugar, de estas 61.396 hectáreas, 6.250 —equivalentes a 216.300 lotes— corresponden a 466 poblaciones compuestas por lotes de 162 m², con 9 m de frente por 18 m de fondo, ubicadas en los alrededores del centro de Santiago, construidas durante los años 1970 y 1980 (Vergara y Palmer, 1990). Estos lotes, que corresponden al 10% de la superficie actual de Santiago, han quedado en una ubicación privilegiada dentro de la trama urbana, integrados a las redes de transporte, servicios y equipamiento (Figura N° 1).



Fuente: Elaboración Taller 9x18 a partir de Vergara y Palmer, 1990

Figura N° 1: Lotes 9x18 en Santiago

El Estado se beneficia al invertir en cascos urbanos deteriorados y subutilizados, al ahorrarse los costos sociales, de urbanización y equipamiento que conlleva la erradicación de población hacia las periferias.

Algunos de los beneficios son:

- Uso de la urbanización existente: redes de alcantarillado, agua potable y electricidad.
- Uso del equipamiento urbano y comunitario existente: establecimientos educacionales, recreacionales y de salud.
- Localización urbana privilegiada: ahorro en los tiempos de viaje, acceso a los servicios de la ciudad, mejor acceso al empleo.
- Mantenimiento y desarrollo de actividades productivas al interior de la vivienda o en el barrio debido a la mejor centralidad.
- Seguridad ciudadana.
- Integración social: mantenimiento y reforzamiento de las redes sociales existentes.

Además, las poblaciones 9x18 presentan importantes valores del hábitat popular que nos interesa rescatar:

- El nivel de arraigo, expresado en redes sociales consolidadas.
- La capacidad de densificación expresada en forma espontánea aunque precaria.
- La riqueza de la expresión constructiva popular y su proceso de consolidación progresiva.
- El potencial para convertirse en un hábitat de gran riqueza espacial, urbana y social.

El segundo aspecto relevante tiene relación con los procesos sociológicos que han surgido en la periferia de Santiago. En las poblaciones 9x18 existe por lo menos una familia de allegados por lote, integrada a la comunidad e interesada en radicarse en el lugar. Generalmente son parientes de los propietarios, en su gran mayoría hijos que ya han formado su propia familia y que viven al fondo del lote en condiciones precarias⁹. Multiplicado este proceso, genera al interior de la manzana unos campamentos invisibles desde el espacio público.

Para acceder a una vivienda propia y formal, los allegados se enfrentan a dos opciones:

9)
En un 98% de los casos, las familias allegadas son parientes de la familia propietaria, según encuesta efectuada en población El Barrero de Huechuraba.

- Ser erradicados a nuevas viviendas en la periferia de la ciudad.
- Invadir terrenos deshabitados para conformar campamentos ilegales, proceso conocido como "las tomas de terreno"¹⁰.

10)
Los campamentos catastrados por el programa "Chile Barrio" del gobierno sumaban 972 con 105.000 familias en 1996 (Catastro Nacional de Asentamientos Precarios realizado ese año).

Sin embargo, en una gran mayoría optan por permanecer viviendo precariamente donde están, privilegiando los beneficios de una localización central y con mejor equipamiento, manteniéndose ligados a la red social a la cual pertenecen. Aun cuando adquieran una vivienda nueva en la periferia, es usual que vuelvan a la población de origen y que arrienden la nueva propiedad. Esto se explica porque históricamente las políticas de vivienda han seguido generando poblaciones periféricas con lotes más pequeños, de hasta 60 m², lo que se ha traducido en una concentración de los pobres en grandes extensiones urbanas, mal equipadas y con escasas posibilidades de renovación.

El número de lotes 9x18 existentes en Santiago nos indica que existen 216.300 oportunidades de densificar, respondiendo al interés de los allegados por permanecer en los lotes en los que viven. Si comparamos esto con las más de 200.000 viviendas sociales construidas en Santiago entre los años 1980 y 2000, vemos la importancia de generar políticas públicas que acojan esta realidad.

En tercer lugar, se calcula que el déficit actual es de 543.542 viviendas. El 39,9% de los requerimientos de nuevas viviendas a nivel nacional se concentra en el gran Santiago (216.777 unidades). De éstos, los correspondientes a los allegados suman 177.364, cifra que representa el 81,8% de la demanda. La mayoría se localiza en comunas centrales de Santiago (MINVU, 2004).

Otro factor determinante es la escasez de suelo urbano para la construcción de viviendas sociales. Actualmente el precio del suelo en Santiago es demasiado elevado para construir en el costo establecido por los programas habitacionales. Por lo tanto es urgente buscar alternativas de proyectos viables económicamente.

Proyecto piloto 9x18

El proyecto piloto 9x18 es una alternativa a la expansión de la ciudad y a la escasez de suelo urbano.

Las viviendas en los lotes 9x18 son el resultado de un proceso: a partir de la entrega inicial de un terreno, los habitantes se han hecho cargo de la construcción de su vivienda con subsidios estatales o por autoconstrucción.

El proyecto propone otra etapa de consolidación de este proceso con la construcción de una segunda vivienda en el mismo lote. La estrategia de radicación consiste en incorporar un nuevo suelo en altura, mediante la construcción de una losa de hormigón que permite al allegado recibir una vivienda independiente en segundo y tercer piso.

La construcción de esta vivienda para los allegados en el lote donde habitan precariamente, sin necesidad de adquirir un terreno nuevo, permite destinar el monto total del subsidio a la vivienda.

Además, con esto se mantiene a los habitantes en su comuna de origen, impulsando con ello el desarrollo de las poblaciones transformando áreas incompletas de la ciudad en barrios de más calidad.

Los allegados se transforman en propietarios bajo la modalidad de la Ley de Copropiedad.

Gestión del proyecto piloto en Huechuraba

El proyecto piloto 9x18 “Renovación de las Poblaciones mediante la Radicación de Allegados” es el resultado de la colaboración entre la Universidad Católica y la Fundación Rodelillo para el emprendimiento familiar.

Universidad Católica: Anteproyecto

A partir de la experiencia académica iniciada con la investigación y publicación del libro “El lote 9x18”, seguida de talleres de proyectos, prácticas de obra, investigaciones y tesis, la Pontificia Universidad Católica realizó una propuesta de renovación urbana en la comuna de Huechuraba (Aguiló, Arteaga y Pedraza, 2002). La gestión fue desarrollada por arquitectos y profesionales del área social en relación directa con los pobladores y sus organizaciones vecinales para formular una imagen objetivo del desarrollo futuro de sus barrios.

Este anteproyecto, bautizado por los pobladores como “Huechuraba 2010”, aludiendo a la celebración del Bicentenario de la Independencia, es el capital semilla aportado por la universidad para el desarrollo del proyecto en asociación con otras entidades profesionales (Figura N° 2). El anteproyecto se presentó al “Fondo Solidario de Vivienda” del MINVU, y su aprobación quedó sujeta a su factibilidad económica y a la elaboración de un plan social acorde con los lineamientos del programa.



FUENTE: TALLER 9x18

Figura N° 2: Anteproyecto o "estructura de soporte"

Fundación Rodelillo

Fundación Rodelillo es una entidad privada sin fines de lucro que trabaja en el desarrollo y fortalecimiento integral, y por la sana inserción social, de las familias emprendedoras de zonas urbanas de bajo nivel socioeconómico. Actualmente mantiene dos centros que atienden a 400 familias en las comunas de La Granja y Quinta Normal.

Su metodología familiar de superación integral aborda cinco líneas estratégicas: dinámica familiar y recreación; educación; trabajo y capacitación; salud preventiva; y vivienda. El acompañamiento psicosocial dura 18 meses, durante los cuales se aborda a la familia en una dimensión personalizada, grupal y comunitaria. Entre esas líneas, la vivienda es un tema fundamental, y los allegados uno de los focos principales de su trabajo, aspecto que coincide con la estrategia de radicación propuesta por la Universidad Católica.

Convenio Universidad Católica-Fundación Rodelillo: Proyecto piloto

En el marco de la nueva línea de subsidios del "Fondo Solidario de Vivienda", la Dirección de Extensión y Servicios Externos y el Programa de Políticas Públicas de la Universidad Católica junto a la Fundación Rodelillo, ejecutaron el proyecto piloto. Ambas instituciones se asociaron para implementarlo en la comuna de Huechuraba, retomando el anteproyecto desarrollado por la universidad. El paso siguiente sería aplicarlo, con todos los ajustes derivados de la experiencia piloto, en las comunas donde Rodelillo mantiene centros de atención. En esta sociedad, la universidad realizó la asistencia

técnica del proyecto con el apoyo económico de la Fundación Invica, y la Fundación Rodelillo fue la Entidad Organizadora que patrocinó al grupo de familias participantes.

A esta iniciativa se sumó también el estudio jurídico Cariola, Diez, Pérez-Cotapos y Cía. Ltda. y se contó con el apoyo técnico de la Empresa Constructora Brotec S.A.

En la comuna de Huechuraba, las diez primeras familias obtuvieron el subsidio habitacional en 2003, y las diez viviendas del proyecto piloto “Radicación de Allegados” se terminaron de construir en julio de 2004 (Figura N° 3). Durante el proceso se exigieron trámites que no estaban contemplados, debido a lo cual la adjudicación final de todas las viviendas no se realizó hasta diciembre de 2006.

Descripción del proyecto piloto en Huechuraba

Ajuste económico y técnico del proyecto piloto

La factibilidad económica del anteproyecto “Huechuraba 2010” fue estudiada junto a la Constructora Brotec S.A. Éste consistía en la construcción de una estructura que llamamos “de soporte” en hormigón y perfiles de acero y la habilitación de 30 m² en el tercer piso de la estructura.

FUENTE: COLECCIÓN PERSONAL DE LOS AUTORES



Figura N° 3: Vivienda 9x18 construida

Los arquitectos y Brotec S.A. trabajaron juntos en el diseño técnico y constructivo del proyecto piloto definitivo, y esta colaboración resultó fundamental para limitar el costo de construcción al financiamiento estatal y al aporte de terceros. Como este aporte adicional finalmente no se obtuvo, Brotec S.A. asumió los costos no contemplados en el presupuesto inicial, debido a los lazos de cooperación que tiene con Fundación Rodelillo (340 UF por familia: 280 UF subsidio, 10 UF ahorro y 50 UF aporte Constructora Brotec S.A.).

En esta etapa de ajuste se definió la construcción de la envolvente (conjunto de los paramentos de cierre de la vivienda) completa en segundo y tercer piso, y se reemplazó la estructura de acero por tabiquería metálica liviana.

Descripción del proyecto piloto

Se propuso una vivienda a partir de dos sistemas estructurales independientes: una losa de hormigón armado de 32 m² (8,9 m x 3,6 m), apoyada sobre un marco rígido de 6 pilares y, sobre esta especie de “mesa”, una estructura de perfiles de acero liviano de dos pisos. Tanto los elementos de hormigón (pilares, vigas y losa tralizada) como los de cierre perimetral (tabiques y techumbre) son prefabricados y de dimensiones adecuadas a los espacios reducidos de los lotes, de modo que el montaje se pueda realizar lo más rápidamente posible. (Figura N° 4).

Esta doble condición beneficia al propietario y al allegado. El primero gana un nuevo techo para futuras ampliaciones (terracea techada de 31,7 m²), y el allegado recibe un suelo en altura para su nueva vivienda, de 26,7 m² en el nivel de acceso (segundo piso) y 29,7 m² en el nivel superior (tercer piso), con lo que se completa 56,4 m² de superficie inicial.

Con esta propuesta, el allegado recibe una vivienda propia con acceso independiente. El propietario libera el espacio ocupado por construcciones provisionales y recibe el terreno despejado o techado para terrazas o ampliaciones de la casa original.

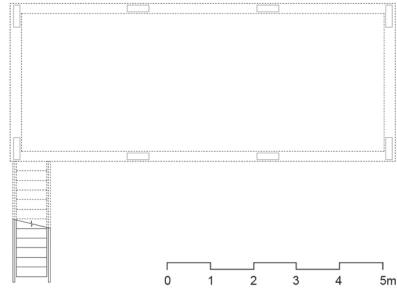
El proyecto considera que la familia participante intervenga en el proceso como parte de la apropiación y la consolidación de su hábitat. Se distinguen dos etapas principales de posibles intervenciones posteriores:

Terminaciones

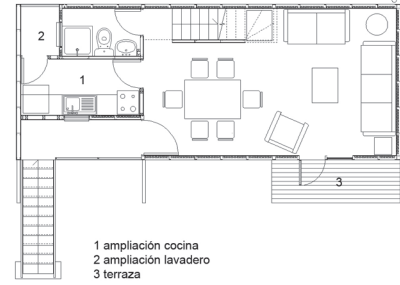
- Consolidación de la tabiquería interior del tercer piso
- Pintura
- Cielos y revestimientos interiores

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

PRIMER PISO PROPIETARIO: TECHO DE 32 m²



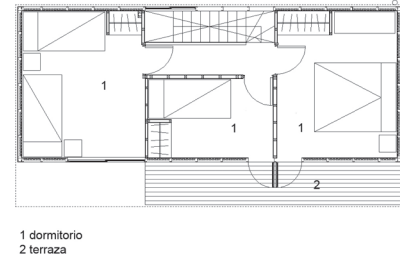
POSIBILIDAD CONSOLIDACIÓN SEGUNDO PISO



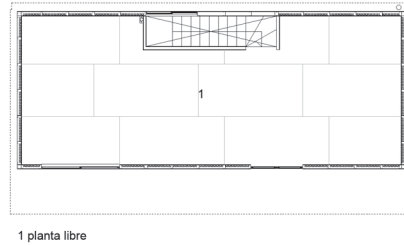
SEGUNDO PISO ALLEGADO: 26,7 m²



POSIBILIDAD CONSOLIDACIÓN TERCER PISO



TERCER PISO ALLEGADO: 29,7 m²



ELEVACIÓN FRONTAL



Figura N° 4: Planos proyecto piloto

Modificaciones y/o ampliaciones

- Ampliación de la cocina
- Construcción de un balcón-galería en segundo y tercer piso
- Intervenciones en la fachada principal según modulación estructural, apertura de nuevos vanos, cambio de revestimientos
- Ocupación del primer piso por parte del propietario: ampliación de su vivienda, taller, patio techado, etc.

El proyecto de Radicación de Allegados en la comuna de Huechuraba es pionero al construir 10 viviendas de 56,4 m² y al duplicar la superficie exigida por el programa “Fondo Solidario de Vivienda”, al ofrecer una planta libre que las familias participantes pueden completar a su gusto y según sus necesidades. La experiencia demuestra que cuando los propietarios inician un proceso de ampliación y mejoramiento de su vivienda, paralelamente comienza un proceso de mejoramiento del barrio con intervenciones en las fachadas y en los cierros.

Plan de Acción Social

El Programa “Fondo Solidario de Vivienda” contempla el diseño del acompañamiento social de las familias participantes. El Plan de Acción Social, exigido por las autoridades para la ejecución del proyecto habitacional, tiene como objetivo general lograr que las familias accedan a una vivienda digna y reciban apoyo integral en los siguientes ámbitos: dinámica familiar, crecimiento personal, inserción social y acción comunitaria protagónica en el cuidado de su entorno. Se realiza un diagnóstico de cada situación familiar y grupal.

Se impartieron los siguientes talleres de capacitación al grupo de beneficiarios:

- Comunicación familiar
- Derechos de los niños y jóvenes
- Preparación de la navidad
- Cuidados de la salud
- Aspectos legales
- Redes sociales y comunitarias
- Taller integrado de vivienda y expresión de afectos
- Mantenimiento de la vivienda
- Ampliación de la vivienda y cuidado del medio ambiente
- Resolución positiva de conflictos
- Taller de cierre y evaluación

El plan contempló actividades durante todo el proceso de proyecto, construc-

ción y adjudicación de las viviendas. De esta forma, Fundación Rodelillo acompañó a las familias y las preparó para enfrentar el cambio de vivienda y los nuevos compromisos que adquirieron con ella.

Evaluación del proyecto piloto e impacto en las políticas públicas

Evaluación técnica y económica

Durante la construcción del proyecto piloto, nos enfrentamos a la dificultad de construir en el ancho completo del lote de 9 m, debido a la necesidad de excavar junto a los medianeros de los vecinos.

Además, el replanteamiento del proyecto también consideró disminuir los costos para ajustarse al presupuesto disponible de 290 UF (280 UF de subsidio y 10 UF de ahorro). En efecto, para la aplicación masiva de la intervención era necesario que el proyecto se ajustara a los recursos de financiamiento estatal y al ahorro de las familias, sin aporte de terceros. De esta manera, se lograría que otras empresas privadas se interesaran en reproducir el proyecto.

El nuevo diseño consistió en reducir el frente de la edificación a 8 m, eliminar la habilitación del segundo nivel, y entregar sólo el tercer piso habitable, al que se le incorporó el baño y la cocina. El nuevo proyecto tenía una superficie de 31,5 m² en tercer piso entregado en primera etapa, 28,8 m² de ampliación en segundo piso y 28,8 m² de ampliación en primer piso para el propietario. El presupuesto de esta nueva solución fue de 370 UF —a pesar de que su superficie resultó menor que la del proyecto construido—, producto del refuerzo de la estructura en segundo nivel. Esto, sumado a la reticencia de los postulantes a tener la superficie inicial en tercer piso, nos indicó que la mejor solución seguía siendo construir la envolvente completa como en el proyecto piloto original.

Hasta ahora, el costo del proyecto piloto, que excedió el monto del subsidio, ha impedido reproducir el proyecto. Sin embargo, el nuevo ajuste de la política habitacional de julio de 2006, aumenta el monto a 370 UF para los proyectos que se postulan desde el 2007 en zonas urbanas.

Con este aumento de subsidio, se exige una mayor superficie y se exige un segundo dormitorio. Cabe señalar que la superficie del proyecto piloto es todavía superior a esta nueva exigencia.

En la actualidad, el costo del proyecto piloto tal como fue construido —de 340 UF—, se inscribe en el presupuesto disponible, que asciende a 380 UF, considerando 370 UF de subsidio y 10 UF de ahorro.

Modificación a la normativa

A partir de la experiencia piloto, la Universidad Católica y la Fundación Rodelillo gestionaron modificaciones a la normativa¹¹ a fin de flexibilizar el diseño de la vivienda social dirigida a las familias allegadas. El 16 de marzo de 2004, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo aprobó un aumento de la altura edificada y del porcentaje de adosamiento para viviendas nuevas en poblaciones existentes. Además, con estas modificaciones se permite aprobar el permiso de construcción y la recepción final de este tipo de proyecto como "obra menor", lo que simplifica considerablemente los trámites municipales.

Pero todavía quedaban temas pendientes. La obtención del permiso y la recepción de las viviendas construidas irregularmente por los propietarios deberían también declararse como "obra menor", lo que ocurrió finalmente en enero de 2006. Los nuevos cambios a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción permiten regularizar fácilmente las viviendas de los propietarios, condición indispensable para acogerse a la Ley de Copropiedad.

11)

Artículo 6.2.9. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que establece que "en áreas urbanas, los predios con una vivienda social o los lotes provenientes de Operaciones Sitio que hayan sido urbanizados por los antecedentes legales de los Servicios de Vivienda y Urbanización, cuya superficie predial no sea inferior a 100 metros cuadrados, podrán subdividirse en dos y/o contemplar la construcción de una segunda vivienda social sin que le sean aplicables las normas del Instrumento de Planificación Territorial, de igual forma, cuando los predios tengan una superficie no inferior a 150 metros cuadrados podrán subdividirse hasta tres y/o contemplar la construcción de hasta dos viviendas sociales más..."

Las modificaciones logradas en el ámbito normativo constituyen un gran avance, pues este tipo de intervenciones pueden transformarse en políticas de vivienda que permitirán renovar totalmente las poblaciones para convertirlas en barrios consolidados.

Evaluación social y lecciones aprendidas

Durante el desarrollo del proyecto tuvimos algunas dificultades. Primero, se presentaron problemas en la selección de las familias originales del proyecto, pues algunas tenían problemas legales de tenencia de la vivienda; segundo, las construcciones hechas por los propietarios no contaban con los permisos correspondientes; y tercero, las desavenencias entre parejas retardaron la obtención de firmas y documentos. Todo esto demoró los trámites de adjudicación y provocó molestias en las familias beneficiarias, porque las viviendas estaban construidas pero no podían ser habitadas legalmente.

Consideramos que estos problemas se podrían evitar con un adecuado proceso de selección del grupo de beneficia-

rios. Un aspecto importante es que los títulos de dominio estén en orden y se exija que las construcciones existentes cuenten con los permisos correspondientes o se ajusten a la normativa vigente. También es fundamental contar con familias bien avenidas, de modo que todas las personas que legalmente deban concurrir a la firma de los instrumentos efectivamente lo hagan.

Además, las familias deberían reunir un monto de 20 UF como aporte mínimo, a fin de fortalecer su compromiso con el proyecto y a la vez cancelar los gastos administrativos.

A pesar de las dificultades mencionadas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo calificó el Plan de Acción Social de Fundación Rodelillo como el mejor del “Fondo Solidario de Vivienda” presentado en 2003, cuando fue aprobado el proyecto.

Aspectos legales, evaluación y medidas propuestas

El diseño de los instrumentos legales constituyó un desafío para la puesta en marcha del proyecto.

Se desarrolló un modelo legal basado en la copropiedad inmobiliaria que permite la adjudicación de unidades independientes al propietario y allegado. Fue necesario diseñar los instrumentos que permitieran alcanzar dicho objetivo. Para este efecto, el propietario cede al allegado parte de los derechos en el inmueble (en este caso un 1%), formándose una comunidad entre ambos. Los allegados pagan por el terreno ocupado, suscribiendo una cesión de derechos que les permite adquirir derechos del inmueble a título oneroso. Finalmente, en la partición, el monto del subsidio se incorpora a la comunidad, permitiendo incrementar la parte que corresponde al allegado, de modo que la nueva unidad le pueda ser adjudicada sin necesidad de nuevos pagos al propietario. La cesión de derechos no significa un menoscabo del patrimonio del propietario. Esta figura constituye una innovación en el ámbito de la vivienda social en Chile y permite llevar adelante proyectos de densificación con los modelos legales adecuados.

Con la experiencia del proyecto piloto se descubrió que varios procedimientos podrían simplificarse si se tomaran medidas legales y administrativas que es necesario proponer a los organismos correspondientes.

Así, para aplicar masivamente el proyecto es fundamental obtener la declaración de gratuidad de los trámites necesarios que resultan bastante costosos (por ejemplo, pago de derechos municipales, honorarios notariales, impuestos, solicitudes de inscripciones y archivo de planos en

el Conservador de Bienes Raíces, eventuales trámites judiciales). Mientras no se declare esta gratuidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debería facilitar, de acuerdo con la normativa vigente, la exención del pago de derechos municipales para los permisos de edificación.

Además, en los matrimonios celebrados bajo el régimen de sociedad conyugal en Chile, el marido es quien administra los bienes comunes. Esto constituye un obstáculo, especialmente para las mujeres que están separadas de hecho. Por lo tanto, sería necesario que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo difundiera el decreto supremo mediante el cual, para todo efecto relacionado con este proyecto y la adquisición de la unidad enajenable, la mujer casada bajo ese régimen se considere “separada de bienes”.

Subsidio a la localización

Como ya se dijo, en julio de 2006 el gobierno de la presidenta Bachelet anunció algunos ajustes a los programas habitacionales, entre los que se cuenta un subsidio a la localización. Esta medida, que el proyecto Radicación de Allegados ha promovido desde sus inicios, es una excelente herramienta para renovar las poblaciones. Exige como condición que los terrenos estén ubicados al interior del área urbana, tengan acceso a todos los equipamientos básicos (educación, salud, transporte), y que el 60% de los postulantes residan en la comuna.

El Subsidio Diferenciado a la Localización premia la buena ubicación de la vivienda y con ello promueve la integración social, incentivando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades. El monto de este subsidio se fija según un factor del avalúo fiscal de los terrenos y la densidad del conjunto habitacional, con un tope de 150 UF por vivienda. La única restricción que tiene es que la vivienda construida no se puede vender durante 15 años, desde su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.

El subsidio permite financiar la compra del terreno para emplazar los proyectos del “Fondo Solidario de Vivienda” en zonas mejor ubicadas y para habilitar terrenos bien localizados pero que requieren obras complementarias, como mejoramiento del suelo, tratamiento de pendientes, drenajes y sistemas de evacuación de aguas lluvias, rellenos, factibilización sanitaria o eléctrica, demoliciones y despejes, etc.

En el caso de los lotes 9x18, al proyecto le convendría que este subsidio permitiera cancelar la cesión de derechos del sitio de los propietarios, lo que incentivaría la densificación y generaría procesos de mejoramiento en las viviendas de los propietarios, lo que contribuiría a la renovación de los barrios. Permitiría también asegurar la factibili-

dad de las instalaciones de servicios básicos —agua, alcantarillado y electricidad— procedimientos que en el proyecto piloto se demostró que eran complejos y costosos.

Conclusiones

El desarrollo del proyecto piloto ha confirmado el potencial que tienen los lotes 9x18 para dar cabida a más de una vivienda. La construcción de la losa en altura posibilita incorporar, en el marco de la Ley de Copropiedad, el espacio aéreo como un bien transable, lo que abre grandes posibilidades para la densificación y renovación de estas poblaciones.

Sin embargo, la intervención caso a caso demostró ser más compleja de lo previsto. Con la experiencia del proyecto piloto descubrimos que varios procedimientos se podrían simplificar si los organismos correspondientes tomaran las medidas legales y administrativas propuestas por el proyecto 9x18. Además, la tramitación municipal debe acompañar ágilmente todo el proceso, ya que el procedimiento se alarga con la obtención de la Ley de Copropiedad para cada sitio.

La realización del proyecto demostró la necesidad de que el proceso de selección del grupo de beneficiarios sea especialmente riguroso: se debe exigir que los títulos de dominio estén en orden y que las construcciones existentes cumplan con la normativa.

Además, las familias deberían reunir un monto de 20 UF como aporte mínimo, a fin de fortalecer su compromiso con el proyecto y a la vez cancelar los gastos administrativos.

Para la implementación territorial sería conveniente generar alianzas estratégicas entre los actores involucrados: Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, municipios, empresas constructoras; a la vez que detectar y/o formar gestores vecinales para el desarrollo de los barrios (líderes vecinales, miembros de comités de allegados, etc.), que se incorporen al trabajo. También es necesario sensibilizar a las empresas de servicios básicos para apoyar la densificación predial en barrios populares.

Esta línea de trabajo es un aporte al desarrollo de la vivienda social en nuestro país. Las investigaciones y propuestas realizadas en el ámbito académico pueden constituir la base para el futuro desarrollo de proyectos profesionales.

Bibliografía citada

- Aguiló, D., Arteaga, G. y Pedraza, R. Soportes para la densificación: Renovación de poblaciones periféricas en Santiago, ARQ, 2002, N° 50, p. 40-43.
- Castillo, M.J. Renovación de las poblaciones mediante la radicación de allegados: una alternativa a la expansión de Santiago de Chile, Informes de la Construcción, Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, 2004, Vol. 56, N° 491, p. 7-17.
- Ducci, M.E. y González, M. Anatomía de la expansión de Santiago, 1991-2000, Santiago. Donde estamos y hacia donde vamos. Santiago: Alexander Galetovic editor, Centro de Estudios Públicos, 2006.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Camilo Arriagada Luco coordinador, El déficit habitacional en Chile: Medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial. Santiago: MINVU, 2004.
- Vergara, F. y Palmer, M. El Lote 9x18 en la encrucijada habitacional de hoy. Santiago: Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile, Editorial Universitaria, 1990.